

Herr Dr. Urs Geissmann
Direktor Schweiz. Städteverband
Florastrasse 13
3000 Bern 6

Luzern, 9. Juni 2004

Parlamentarische Initiativen zur Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien auf Bundesebene nach dem Tessiner Modell (Parlamentarische Initiativen Fehr Jacqueline und Meier-Schatz); Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Geissmann, lieber Urs

Wir danken dem Schweizerischen Städteverband für die Gelegenheit, am Vernehmlassungsverfahren über Ergänzungsleistungen für Familien zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherungen teilzunehmen.

Einleitende Bemerkungen

Familienarmut ist ein schweizweit strukturelles Problem, welches mit finanzieller Hilfe auf kommunaler Ebene nur ungenügend angegangen werden kann.

Die Erfahrungen des Kantons Tessin mit Zusatzleistungen für Familien sind gut. Allerdings kann das "Tessiner Modell" nur dort eins zu eins übernommen werden, wo die Rahmenbedingungen gleich sind: ausreichende Möglichkeiten für familienergänzende Betreuung der Kinder, Blockzeiten, Tagesschulen. Diese Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit sind in den meisten Kantonen längst noch nicht gegeben.

Kinderarmut darf kein Dauertraktandum auf der politischen Agenda werden. Die Zeit drängt also. Deshalb wurde die Frage, ob das Problem der Familienarmut zuerst im Kanton oder auf Bundesebene gelöst werden soll, als wenig relevant betrachtet. Mit den auch vom Nationalrat unterstützten familienpolitischen Vorstössen wird aktiv an der Bekämpfung von Familienarmut gearbeitet.

Zentral bei der Ausgestaltung der Ergänzungsleistungen für Familien ist die Frage, welchen Zweck diese Leistungen zu erfüllen haben. Die Ge-

Präsidium
Ruedi Meier
Sozialdirektor, Luzern

Vice-Présidence
Marie-Thérèse Maradan
Ledergerber
Directrice des Affaires
sociales, Fribourg

Geschäftsstelle
Stadt Luzern
Sozialdirektion
Beat Däppeler
Hirschengraben 17
6002 Luzern
T 041 208 81 32
F 041 208 87 39
staedteinitiative
@stadtluzern.ch

www.
staedteinitiative.ch

Secrétariat Suisse
latine
initiative-villes@
lausanne.ch

wichtung ist in den vorgeschlagenen Modellen unterschiedlich, aber die Ziele scheinen zu wenig konsequent umgesetzt. Die Ergänzungsleistungen für Familien müssen folgendes bewirken:

- Existenzsicherung von Familien mit kleinen Kindern, insbesondere von Einelternfamilien ohne Erwerbseinkommen
- Existenzsichernde Leistungen für Familien mit Erwerbseinkommen (Working poor). Mit kleinen - unter Frage 4 - vorgeschlagenen Änderungen am Modell 1 lassen sich diese Ziele verwirklichen.

Zu den einzelnen Fragen nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Welches ist Ihr grundsätzlicher Standpunkt in bezug auf eine bundesrechtliche Regelung über die Ausrichtung von Unterstützungsbeiträge an bedürftige Familien?

Die Städteinitiative Sozialpolitik begrüsst eine bundesrechtliche Regelung für Unterstützungsleistungen an Familien und Kinder. Die grösste Gruppe der Armen bildet mit rund 60% Familien mit Kindern; die Tendenz ist steigend. Laut der nationalen Armutsstudie sind rund 120'000 Kinder in der Schweiz von Armut betroffen. Besonders Eineltern-Haushalte und kinderreichen Paarhaushalte verfügen über zu wenig Einkommen und sind heute in der Schweiz im Allgemeinen auf Sozialhilfe angewiesen. Die Sozialhilfe als letztes Netz der sozialen Sicherung stellt für viele dieser Familien das soziale Existenzminimum sicher. Doch Sozialhilfe ist eigentlich gedacht als vorübergehende, individuelle Hilfe in individuellen Notlagen. Das Armutsrisiko von Familien mit Kindern ist indessen keine individuelle, sondern eine strukturelle Notlage. Diese kann am wirksamsten mit einer Sozialversicherungsleistung auf Bundesebene bekämpft werden.

Heute sind die finanziellen Leistungen für Familien weitgehend auf kantonaler Ebene und dadurch sehr unterschiedlich geregelt. Je nach Kanton liegen die Kinderzulagen zwischen Fr. 150.- und Fr. 344.- und die Ausbildungszulagen zwischen Fr. 190.- und Fr. 444.-. Auch bei den Abzügen bei den Einkommenssteuern herrschen grosse Differenzen. In zwölf Kantonen gibt es zudem Systeme von Bedarfsleistungen für einkommensschwache Familien mit Kleinkindern. Diese nehmen für die Leistungsbemessung im Allgemeinen Bezug auf das System der EL zu AHV/IV. Die Leistungen sind zeitlich eng begrenzt (die Altersgrenze für das jüngste Kind liegt je nach Kanton zwischen einem halben Jahr und drei Jahren). Lediglich der Kanton Tessin richtet auch für ältere Kinder (bis zum Erreichen des 15. Lebensalters) Ergänzungsleistungen aus.⁽¹⁾

¹ Hüttner Eveline und Bauer Tobias, Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien, Bericht zuhanden der SODK, BASS, Bern, 2003, S. IV.

Die Sicherung von Familien mit Kindern darf nicht davon abhängig sein, in welchem Kanton sie wohnhaft sind.

2. Wie soll Ihrer Ansicht nach die bundesrechtliche Regelung ausgestaltet werden (Rahmengesetz, vollumfassende Regelung, Subventionsgesetz ...)?

Die bundesrechtliche Regelung ist als Rahmengesetz auszugestalten. Mit einem Rahmengesetz kann ein Minimalstandard definiert und garantiert werden. Als Subventionsgesetz würde es den Kantonen freistehen, Ergänzungsleistungen einzuführen oder die Familiensicherung weiterhin der Sozialhilfe zu überlassen. Eine vollumfassende Regelung wäre grundsätzlich wünschenswert, würde aber auf die unterschiedlichen Gegebenheiten (Lebenshaltungskosten, Mietzinsniveau, Kinderbetreuungskosten) zu wenig Rücksicht nehmen.

3. Wie beurteilen Sie den Vorschlag, die Unterstützung an bedürftige Familien in Form von Ergänzungsleistungen auszurichten, welche ähnlich ausgestaltet sind wie diejenigen für AHV- und IV-RentnerInnen? Falls Sie eine andere Leistungsart wünschen: welche Leistung und welches Leistungsmodell schlagen Sie vor?

Die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV haben sich als existenzsichernde Leistungen sehr bewährt, weshalb einer analogen Ausgestaltung nichts entgegenpricht. Die Anspruchsermittlung der Ergänzungsleistungen ist weitgehend frei von moralischen Wertungen und einer Lebensführungskontrolle. Die Anspruchsvoraussetzungen sind klar geregelt und die Berechnung ist - wenn auch zugegebenermassen nicht ganz einfach - transparent. Ferner kennen sie nicht die Rückerstattungs- und Verwandtenunterstützungspflicht, welche viele Familien davor abhält, Sozialhilfe zu beziehen. Zentral ist aber, dass die Familien-Ergänzungsleistungen derart ausgestaltet sind, dass nur in wenigen Ausnahmefällen ein zusätzlicher Sozialhilfebezug notwendig ist.

4. Wie beurteilen Sie

4.a die Vorschläge zur Ausgestaltung der Anspruchsbedingungen (Art. 7a des Gesetzesentwurfs);

Die Städteinitiative Sozialpolitik begrüsst es, dass der Familienbegriff weit gefasst ist und somit die unterschiedlichen Lebensformen der heutigen Familien aufgenommen werden. Die Voraussetzung, eine Karenzfrist einzuhalten, beurteilen wir als kritisch. Mit dem Inkrafttreten der bilateralen Verträge müssen EU-Bürgerinnen - wegen des Diskriminierungsverbotes - keine Aufenthaltsfristen mehr erfüllen, um Ergänzungs-

leistungen zur AHV/IV beanspruchen zu können. Würde eine Karenzfrist für SchweizerInnen und EU-BürgerInnen verlangt - wie als Variante im Gesetzesentwurf vorgesehen, so stellt dies keine offenkundige Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit dar. Der anwendbare Art. 10a Abs. 2 der Verordnung Nr. 1408/71(2) wird von der Lehre so ausgelegt, dass auch die in einem anderen Mitgliedstaat zurückgelegten Wohnzeiten zu berücksichtigen sind.⁽³⁾

Die Altersgrenze 16 Jahre erscheint sinnvoll, wenn man die Ergänzungsleistungen als eine Ergänzung zu den allgemeinen Kinderzulagen sieht, die bis 16 ausgerichtet werden. Wir erachten diese Altersgrenze aber nicht als sakrosankt. Zumindest bei Zwei-Eltern-Familien kann von beiden Elternteilen eine Erwerbstätigkeit verlangt werden, die im Allgemeinen einen Anspruch auf Ergänzungsleistungen für Familien ausschliesst. Mit den hierdurch eingesparten Mitteln, kann eine andere Gewichtung der Leistungsziele erreicht werden, wie nachfolgend dargestellt wird.

4.b die vorgesehenen Leistungsarten (Art. 8 des Gesetzesentwurfs);

Bei den Leistungsarten stellt sich die Frage, wie die Vergütung von Kinderbetreuungskosten am besten auszugestalten ist. Die vorgesehene Lösung sollte sowohl in ihrer Höhe, als auch in der administrativen Abwicklung überdacht werden. Insbesondere für Krippenplätze ist der vorgesehene Maximalbetrag von Fr. 6'300.- zu knapp bemessen. Eine Krippe hat gegenüber einem Hort einen grösseren Betreuungsaufwand und es werden höhere Elternbeiträge in Rechnung gestellt.

Gegen die Qualifizierung der Kinderbetreuungskosten als Sachleistungen ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Die Handhabung muss aber anders erfolgen als in den Erläuterungen vorgesehen. Familien am Existenzminimum ist wenig geholfen, wenn sie Ende Jahr bis Fr. 6'300.- für die entstandenen Betreuungskosten erhalten. Da die Elternbeiträge auch monatlich in Rechnung gestellt werden, hat auch die Vergütung über Ergänzungsleistungen monatlich zu erfolgen. Dies ist auch bei Sachleistungen gemäss ATSG ohne weiteres möglich.

Denkbar wäre auch, die Kinderbetreuungskosten als Berufsauslagen bis maximal zur Höhe des Nettoerwerbseinkommens von diesem direkt in Abzug zu bringen.

2

(2) Der Träger eines Mitgliedstaats, nach dessen Rechtsvorschriften der Anspruch auf in Absatz 1 genannte Leistungen von der Zurücklegung von Beschäftigungszeiten, Zeiten der selbstständigen beruflichen Tätigkeit oder Wohnzeiten abhängig ist, berücksichtigt, soweit erforderlich, die in einem anderen Mitgliedstaat zurückgelegten Beschäftigungszeiten, Zeiten der selbstständigen beruflichen Tätigkeit oder Wohnzeiten, als wenn es sich um im ersten Staat zurückgelegte Zeiten handelte.

³ Vgl. Bucher Silvia, Soziale Sicherheit, beitragsunabhängige Sonderleistungen und soziale Vergünstigungen, Freiburg 2000, S. 347 ff.

4.c die Vorschläge zur Berechnung der jährlichen Ergänzungsleistung und zu deren Höchstbetrag (Art. 8a bis 8c des Gesetzesentwurfes)

Das erste Modell ist eindeutig zu favorisieren. Es ist das einzige, welche das Potential hat die Existenz der ganzen Familie mit Kleinkindern zu sichern. Hierfür sind aber Modifikationen vorzusehen.

Um den Ansprüchen einer existenzsichernden Leistung gerecht zu werden, ist es unabdingbar, dass der Höchstbetrag wie bei den EL zur AHV/IV auf das vierfache des jährlichen Mindestbetrages der Altersrente festgesetzt wird. Die daraus entstehenden Mehrkosten sind entweder hinzunehmen, oder durch eine Reduktion des zum Anspruch berechtigenden Alters der Kinder zu kompensieren.

Der Grundsatz, dass ein Mindestwerbseinkommen erzielt werden muss, ist nicht zu beanstanden. Die vorgeschlagene Ausgestaltung überzeugt aber nicht. Insbesondere Einelternfamilien haben vielfach keine oder nur beschränkte Möglichkeiten, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Vielfach besteht in der Wohngemeinde keine Möglichkeit, das Kind betreuen zu lassen. Eine Erwerbstätigkeit ist illusorisch und die Konsequenz muss die Einelternfamilie mit dem Gang zur Sozialhilfe tragen. Dieser Tatsache muss bei der Festlegung und Anwendung der Mindestwerbseinkommen Rechnung getragen werden. Das Mindestwerbseinkommen ist dogmatisch gesehen ein Verzicht auf Einkünfte im Sinne von Art. 3c Abs. 1 lit. g ELG, zu welchem das Bundesgericht eine langjährige Praxis entwickelt hat. Im Gesetzesentwurf wird dem Bundesrat ermächtigt, zu bestimmen, in welchen Fällen von der Anrechnung eines Erwerbseinkommens abzusehen ist. Angeführt werden gesundheitliche oder nicht selbst verschuldete Gründe. Als weiterer wichtiger Grund ist hier das Fehlen von adäquaten Kinderbetreuungsplätzen anzuführen. Werden im Kanton bzw. der Gemeinde keine Anstrengungen zur Schaffung von Betreuungsplätzen unternommen, so dürfen nicht die Familien die Leidtragenden sein, sondern der Kanton bzw. die Gemeinden die finanziellen Konsequenzen tragen. Werden keine zumutbaren Betreuungsplätze angeboten, so hat die existenzsichernde Zahlungsverpflichtung bei Einelternfamilien zumindest bis zum Eintritt in die Volksschule anzudauern (wie es auch die im März 2004 eingereichte kantonalzürcherische Volksinitiative Chancen für Kinder postuliert). Es ist daher wichtig, dass parallel zu den Ergänzungsleistungen für Familien auch die Infrastruktur in den Kantonen verbessert wird, bzw. Anreize hierzu geschaffen werden. Ein Anreiz ist die längere finanzielle Unterstützungsverpflichtung bei fehlendem Angebot. Zu den vorgeschlagenen Mindestwerbseinkommen haben wir folgende Bemerkungen:

- Familien mit mindestens einem Kind unter 3 Jahren und einer erwachsenen Person wird gemäss Gesetzesvorschlag ein Betrag von Fr. 7'850.- angerechnet.

Eielfernfamilien darf in den ersten Lebensjahren des Kindes kein Mindestwerbseinkommen angerechnet werden. Sachgerecht wäre es bis zum Volksschulalter auch den Eielfern zu ermöglichen bei den Kindern zu bleiben, insbesondere wenn keine familienergänzenden Betreuungsplätze vorhanden sind. Die fixe Altersgrenze 3 erscheint nicht sachgerecht, da nur der Kanton Tessin mit der scuola d'infanzia eine Erwerbstätigkeit in diesem Alter zulässt. Schaffhausen und Basel bieten einen entsprechenden Unterricht ab 4 Jahren und die Kantone Uri, Schwyz und Obwalden ab 5 Jahren.⁽⁴⁾ Die Altersgrenze für die Anrechnung eines Mindestwerbseinkommens muss daher flexibler ausgestaltet werden, wie es mit der oben dargelegten differenzierten Anwendung des Einkommensverzichts auch möglich wäre.

- Bei zwei und mehr erwachsenen Personen beträgt das Mindestwerbseinkommen Fr. 23'550.-, wenn mindestens ein Kind unter 3 Jahre ist.

Nicht einsichtig ist, weshalb bei zwei erwachsenen Personen nur ein Betrag von Fr. 23'550.-- angerechnet wird. Einerseits ist der Verdienst bei einem Kind unter drei Jahren nicht tiefer als bei einem Kind über drei, zum anderen ist ein Jahreslohn von Fr. 23'550.- selbst in Niedriglohnbranchen nicht verbreitet. Nur 2 % der Männer verdienen im Jahr 2000 weniger als Fr. 3'000.- monatlich und das Durchschnittseinkommen von Saisoniers betrug in diesem Jahr durchschnittlich Fr. 42'876.-.⁽⁵⁾ Wir schlagen daher vor, das Mindestwerbseinkommen für zwei Erwachsene auf Fr. 39'250.-, das 2.5 fache des Mindestbetrages des Lebensbedarfs, festzusetzen. Mit dieser Erhöhung können die Mehrkosten gedeckt werden, welche durch die Nichtanrechnung von Mindesteinkommen von Eielfern entstehen.

- Bei Eielfernfamilien ohne Kinder unter 3 Jahren wird ein Mindestwerbseinkommen von Fr. 15'700 angerechnet. Auch hier gilt das oben Ausgeführte zu den Eielfernfamilien. Die Anrechnung eines Mindestwerbseinkommen ist nur gerechtfertigt, wenn die Infrastruktur auch eine Erwerbstätigkeit zulässt. Ab Eintritt in die Volksschule kann aber einer Erwerbstätigkeit verlangt werden, da sich hier die Betreuung einerseits privat besser organisieren lässt mit Mittagstischen, bzw. vermehrt auch die Schulen entsprechende Angebote haben.
- Bei zwei und mehr Erwachsenen ohne Kinder unter 3 Jahren wird ein Mindesteinkommen von Fr. 31'400.- vorgeschlagen. Auch hier ist der

⁴ Hüttner Eveline und Bauer Tobias, a.a.O. S. 48.

⁵ Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2000, S. 3.

Betrag entsprechend den Ausführungen bei den Einelternfamilien auf das 2.5 fache des Mindestbetrages des Lebensbedarfs zu erhöhen.

4.d die vorgeschlagene Ausgestaltung der Vergütung von Kinderbetreuungskosten?

Vgl. hierzu die Ausführungen unter 4.b.

5. Wie beurteilen Sie den vorgeschlagenen Finanzierungsmodus (Art. 9 des Gesetzesentwurfs und Ziff. 4 des Berichtes), insbesondere den Verteilschlüssel für die Beiträge des Bundes und der Kantone und die Art der Mittel, die zur Finanzierung des Bundesbeitrages herangezogen werden sollen?

Der Vorschlag ist sachgerecht und entspricht dem bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV gemäss NFA vorgesehenen Finanzierungsmodus.

6. Welche Auswirkungen (positiv und negativ) haben Ihrer Ansicht nach Ergänzungsleistungen für Familien, namentlich

6.a auf das Sozialhilfebudget von Kantonen (vgl. Anhang 1), Gemeinden, und privaten Hilfsorganisationen (bitte soweit als möglich beziffern);

Mit der Beteiligung des Bundes in der Höhe von 5/8 an den Aufwendungen werden die Sozialhilfe-Budgets der Kantone und Gemeinden entlastet. Das Ausmass der Entlastung hängt von der Wahl und Ausgestaltung der Modelle ab und lässt sich daher zum jetzigen Zeitpunkt nicht beziffern.

6.b auf die soziale Integration der bedürftigen Familien;

Die soziale Integration wird positiv beeinflusst, wenn die ausgerichteten Leistungen nicht nur das absolute Existenzminimum gewährleisten, sondern auch die Teilhabe am sozialen Leben ermöglichen (Sport, kulturelle Anlässe etc.).

6.c auf den Arbeitsmarkt und die Entwicklung bei Niedriglöhnen.

Mit der oben vorgeschlagenen Festsetzung des Mindestlohnseinkommens sind keine Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Niedriglöhne zu erwarten.

7. Weitere Bemerkungen, Anregungen und Vorschläge

Der vorgeschlagene Mietzinsabzug ist zu tief angesetzt. Eine Familienwohnung für Fr. 1'000.- monatlich zu finden ist illusorisch. Es ist der Maximalbetrag gemäss ELG zur AHV/IV von Fr. 15'000.- zu übernehmen.

Mit freundlichen Grüssen

Städteinitiative Sozialpolitik


Ruedi Meier, Präsident


Beat Däppeler, Geschäftsleiter